



Diritto e politica dei trasporti
rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo I/2018

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli studi "G. Marconi" di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma
info@demetracentrostudi.it
www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra
Pubblicato nel mese di aprile 2019

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
Prof. Antonio Catricalà (Università "Link Campus University" - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università "G. Marconi" - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università "G. Marconi" - Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università "Sapienza" - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università "Sapienza" - Roma)
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma "Foro Italico")
Prof. Aristide Police (Università "Tor Vergata" - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università "Tor Vergata" - Roma)
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università "Sapienza" - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri "Dante Alighieri" - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università "Sapienza" - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propris	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it).

The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Indice

Fascicolo I/2018

PRESENTAZIONE DELLA RIVISTA/PRESENTATION OF THE JOURNAL

Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Michele M. Comenale Pinto

Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutturepag. 1

Umberto La Torre

Assistenza e traino nella nautica da diportopag. 22

Marco Ragusa

I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici.....pag. 34

Ruggiero Dipace

Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile.....pag. 59

Pierluigi Di Palma, Emanuela Lanzi

Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority.....pag. 80

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Fabrizio Doddi, Francesco Gaspari

I servizi di handling aeroportuale nella recente giurisprudenza.....pag. 96

Note a sentenza

I servizi di *handling* aeroportuale nella recente giurisprudenza*

Fabrizio Doddi¹, Francesco Gaspari²

¹Direttore Centro Studi Demetra

²Professore associato di Diritto amministrativo
nell'Università degli studi di Roma G. Marconi

Abstract

Airport groundhandling services in the recent case-law.

The paper analyses an important decision issued in 2017 by the Joint Divisions of the Italian Supreme Court, concerning airport groundhandling services. After having identified the general legal framework regulating the groundhandling sector, the note focuses specifically on the airport handlers responsibility, especially with regards to the case decided by the Supreme Court.

Parole chiave: handling, servizi di assistenza a terra, responsabilità handlers.

Sommario — 1. I servizi di assistenza a terra. Quadro definitorio e inquadramento normativo — 2. Profili di responsabilità degli *handler* aeroportuali alla luce della recente giurisprudenza — 2.1 La fattispecie sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite — 2.2 La decisione della Suprema Corte — 3. Conclusioni

1. I servizi di assistenza a terra. Quadro definitorio e inquadramento normativo

Con l'espressione servizi di *handling* si intende comprendere tutte le operazioni svolte in occasione della partenza, sosta e atterraggio di un aeromobile in un aeroporto, quali rifornimento di carburante, assistenza in pista, trasferimento bagagli, ecc.¹. Tale

* Contributo sottoposto a referaggio.

¹ L'elenco dei servizi di assistenza a terra è contenuto nell'Allegato alla direttiva 96/67 del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità (GUCE L 272/36) e nell'Allegato al d.lgs. 13 gennaio 1999 n. 18 (con cui si è provveduto a dare attuazione alla citata direttiva), laddove si prevede che i servizi di assistenza a terra comprendono: 1) Amministrazione e supervisione a terra; 2) Assistenza passeggeri; 3) Assistenza bagagli; 4) Assistenza merci e posta; 5) Assistenza operazioni in pista; 6) Assistenza agli aeromobili; 7) Assistenza carburante e olio; 8) Manutenzione aeromobili; 9) Assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi; 10) Assistenza trasporto a terra; 11) servizi di *catering*. Sui servizi di assistenza a terra si v., in generale, M.

categoria di servizi – definita come una sorta di “*cerniera tra il trasporto aereo propriamente detto e l’infrastruttura a terra*”² – appare molto importante anche in relazione al ritorno d’immagine di un vettore agli occhi dell’utente ed essa perciò assume rilevanza sotto il profilo del vantaggio concorrenziale per le compagnie in grado di proporre un miglior servizio³.

Prima della sua emanazione, e dunque nel periodo pre-liberalizzazioni⁴, i servizi di assistenza a terra venivano svolti in regime di monopolio, in quanto la gestione di tali servizi era affidata in esclusiva ad una sola impresa, vale a dire il gestore aeroportuale⁵, mentre attualmente essi sono forniti (anche) da società specializzate in (tendenziale) regime di concorrenza⁶.

Per porre fine alla richiamata situazione fortemente anticompetitiva e restrittiva della libertà di prestazione dei servizi, nel quadro dei tre “pacchetti” di misure di liberalizzazione del trasporto aereo veniva emanata la direttiva del Consiglio 96/67/CE⁷, volta all’apertura dei mercati dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti eurounitari⁸.

CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, p. 180 ss.; A. ANTONINI, *L’applicazione nel nostro ordinamento della Direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del ground handling*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1998, p. 87 ss.; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *L’attuazione nell’ordinamento giuridico italiano della Direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. comm. int.*, 2000, p. 95; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Torino, 2009, p. 89 ss.; A. MASUTTI (a cura di), *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale*, Bologna, 2002; M. RIGUZZI, *Le imprese di handling: competenze e responsabilità*, in G. SILINGARDI, A. ANTONINI, B. FRANCHI (a cura di), *Gli operatori aeroportuali. Competenze e responsabilità*, Atti del Convegno, Modena, 9 maggio 1996, Milano, 1996, p. 15 ss.; A. POLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 255 ss.; M. PIRAS, voce *Assistenza aeroportuale – Handling*, in M. DEIANA (a cura di), *Diritto della navigazione*, Milano, 2010, p. 53 ss.; A. LEFEBVRE D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2011, p. 159 ss.; M.P. CHITI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 1998, p. 521 ss.; A. GAGGIA, *I servizi di handling*, in R. LOBIANCO (a cura di), *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 87 ss.

² Cfr. P. GIRARDI, C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, in *Dir. comm. int.*, 1995, p. 605 ss.

³ F. MUNARI, *La liberalizzazione del trasporto aereo nell’Unione Europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali*, in *Dir. Un. eur.*, 1999, p. 207 ss., spec. 230 ss.

⁴ Sui profili storici dell’*handling*, con particolare riferimento al periodo precedente le liberalizzazioni, v. M.V. PETIT LAVALL, *Los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión europea*, in *Atti del VI Congresso di Diritto Aeronautico. La nuova legislazione europea sugli aeroporti* (Roma, 9-10 maggio 2013), in *Dir. trasp., Numero Speciale*, Roma 2014, p. 17 ss.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 182 ss.; A. GAGGIA, *I servizi di handling*, cit., p. 89.

⁵ A. POLICE, *Liberalizzazione*, cit., p. 258; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 182 ss.; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 103; G. SIRIANNI, *Gli aeroporti*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (a cura di S. CASSESE), Milano, 2003, p. 2575 ss.; A. GAGGIA, *I servizi*, cit., p. 89, la quale sottolinea come nel sistema previgente alle liberalizzazioni eurounitarie del settore, le compagnie aeree non avevano libertà di scegliere i servizi di *handling*, né ad esse veniva riconosciuta la libertà di prestare i servizi in questione in regime di autoproduzione o autoassistenza.

⁶ Cfr., in merito, le lucide e convincenti argomentazioni di A. POLICE, *Liberalizzazione*, cit., p. 265-266.

⁷ Direttiva 96/67/CE, cit.

⁸ L. TULLIO, *Liberalizzazione dell’handling e servizio pubblico*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 321 ss.; P. DI PALMA, *L’attuazione della direttiva 96/67/Ce relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della comunità*, in *Rass. avv. Stato*, n. 4, 2004, p. 1136 ss.; M. PIRAS, *Le regole della concorrenza nei servizi aeroportuali*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 152 ss.; M.V. PETIT LAVALL, *Los servicios de asistencia en tierra*, cit., p. 18 ss.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 185; M.P. CHITI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti*, cit., p. 521 ss.

Tale direttiva ha costituito il primo passo verso la graduale apertura ed armonizzazione dell'accesso al mercato dell'*handling*⁹.

L'accesso a detto mercato, in base alla direttiva in parola, si fonda su due principi: da un lato, la libertà di autoassistenza e, dall'altro, la libertà di assistenza a terzi¹⁰.

In Italia, la direttiva 96/67/CE è stata recepita con decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18¹¹, con l'intento, oltre che di guidare il processo di liberalizzazione dei servizi di *handling*, anche di incidere ai fini di una riduzione dei costi di gestione da parte dei vettori aerei e di un graduale innalzamento della qualità dei servizi a favore dell'utenza, senza con ciò far venir meno la salvaguardia della sicurezza¹².

Nell'ordinamento nazionale, per svolgere l'attività di *handling* è necessario acquisire la relativa certificazione da parte dell'ENAC, che vi provvede in conformità con la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 18/99¹³.

L'ENAC, nell'esercizio delle proprie funzioni di regolamentazione e di vigilanza rispetto alla corretta attuazione della nuova normativa, ha fissato con le circolari EAL-01 del 10 giugno 1999 ed APT-02 del 28 luglio 1999, le prime linee guida per dare attuazione ai principi innovativi della nuova disciplina.

Successivamente ha avviato un processo di revisione ed aggiornamento della disciplina di settore con la predisposizione del Regolamento *Certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra*¹⁴, ed una rivisitazione della circolare APT-02 con l'emanazione prima della circolare APT-02A del 25 gennaio 2007 e poi della circolare APT-02B del 22 novembre 2013, relativa alla definizione dei requisiti e delle procedure per il rilascio del certificato di *handler* e per l'accesso al mercato dei prestatori di servizi. Con ciò dando rilevanza, in linea con la politica di certificazione d'impresa adottata dall'Ente, ai profili organizzativi della stessa, con particolare attenzione agli standard di qualità e di sicurezza e conferendo maggior rigore all'attività di controllo e vigilanza dell'ENAC da svolgersi sia in sede di rilascio della certificazione, sia in

⁹ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 185; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 103 ss.; A. POLICE, *Liberalizzazione*, cit., p. 259 ss., il quale sottolinea, in particolare, il "ruolo storico" che in Italia hanno avuto le decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel processo di privatizzazione dei servizi di assistenza a terra.

¹⁰ Su tali aspetti, sia consentito rinviare al nostro *La Proposta di regolamento della Commissione europea sui servizi di assistenza a terra*, in *Giureta*, X, 2012, p. 129 ss.

¹¹ Il d.lgs. n. 18/99 costituisce una delle "norme speciali" cui rinvia l'art. 706 cod. nav. in materia di regolazione del settore dell'*handling* nell'ordinamento interno. La normativa italiana è completata da altre "norme speciali", in particolare dal Regolamento ENAC, *Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra*, 23 marzo 2011, nonché dalla Circolare ENAC APT 02A, *Accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra. Accertamenti di idoneità, certificazione e sorveglianza dei prestatori di servizi negli aeroporti. Limitazioni e deroghe*, 25 gennaio 2007.

¹² See E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* (diretto da F. GALGANO), Padova, 2008, p. 371 ss.; A. GAGGIA, *I servizi di handling*, cit., p. 91; A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 124 ss.

¹³ See E. ILLICA MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, cit., p. 372.

¹⁴ L'edizione 5 del Regolamento del 23 aprile 2012 è stata oggetto di un recente emendamento del 25 gennaio 2018 pubblicato sul sito dell'ENAC in data 16 marzo 2018 che ha apportato incisive modifiche con particolare riferimento alla disciplina del subappalto nell'espletamento dei servizi di assistenza a terra.

occasione dell'attività di sorveglianza espletata ai fini del mantenimento e del rinnovo del certificato, attraverso un'attenta analisi tecnica ed amministrativa¹⁵.

Da segnalare, infine, come nel 2011 la Commissione europea abbia pubblicato una Proposta di regolamento sui servizi di assistenza a terra¹⁶, che avrebbe dovuto sostituire la vigente direttiva 96/67. Senonché, pur avendo messo in evidenza nell'*Explanatory Memorandum* contenuto nella Proposta in questione i risultati raggiunti in 15 anni di vigenza della direttiva del 1996, la Commissione afferma come una riforma della disciplina in materia di *handling* sia necessaria¹⁷.

A quattro anni dalla sua emanazione, la Proposta di regolamento della Commissione del 2011 è stata tuttavia ritirata nel marzo del 2015¹⁸. Ne consegue che la materia dei servizi di *handling* continua ad essere disciplinata dalla direttiva attualmente in vigore, che però non è più considerata dalla Commissione come lo strumento normativo più adeguato per regolare il settore e, inoltre, non assicura un omogeneo livello di concorrenza e un adeguato regime di accesso al relativo mercato e non soddisfa più le nuove esigenze¹⁹. Questo passo indietro della Commissione finisce per favorire, consolidare e rafforzare il potere degli Stati nel settore. Le esigenze dei singoli Stati membri dell'Unione hanno, dunque, prevalso sulle accertate esigenze di una regolazione comune più diretta e più vincolante e, dunque, anche sulla certezza del diritto.

A livello internazionale, è importante menzionare l'*Airport Handling Manual* della IATA²⁰, che costituisce un punto di riferimento in materia.

2. Profili di responsabilità degli handler aeroportuali alla luce della recente giurisprudenza

La materia dell'assistenza a terra, con particolare riferimento al settore delle merci, è stata recentemente oggetto di un'importante pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²¹, che hanno chiarito, tra l'altro, il controverso profilo della qualificazione

¹⁵ Così ENAC, *Assistenza a terra (Handling)* http://www.enac.gov.it/La_Regolazione_Economica/Aeroporti/Assistenza_a_terra_%28Handling%29/index.html.

¹⁶ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council *on groundhandling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC*, 1st December 2011, COM(2011) 824 final.

¹⁷ Su tale iniziativa legislativa sia consentito rinviare al nostro *La Proposta di regolamento*, cit.

¹⁸ V. Proposte della Commissione ritirate, 2015/C 80/08, in GUUE, C 80/17, 7 marzo 2015.

¹⁹ Cfr., sul punto, M.V. PETIT LAVALL, *Los servicios de asistencia en tierra*, cit., p. 20 ss.

²⁰ L'*International Air Transport Association* (IATA), organizzazione internazionale non governativa (cfr. A. MASUTTI, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 51 ss.), fu istituita nel 1945 e costituisce “*the oldest worldwide private league of airlines*”: così B.F. HAVEL, *Beyond Open Skies. A New Regime for International Aviation*, Alphen aan den Rijn, 2009, p. 43. La IATA oggi rappresenta la “*mail trade association of the world's airlines*” (M.E. LEVINE, *Airport Congestion: When Theory Meets Reality*, in *Yale Journal on Regulation*, vol. 26, n. 1, 2009, p. 37 ss., in particolare 54), è dotata di una propria struttura organizzativa ed esercita specifiche funzioni. La *mission* della IATA consiste nel promuovere servizi aerei sicuri e affidabili, a vantaggio dei popoli del mondo; fornire mezzi di collaborazione alle compagnie aeree impegnate, direttamente o indirettamente, nel settore del trasporto aereo; cooperare con l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO) e altre rilevanti organizzazioni del settore: così ICAO, *Manual on the Regulation of International Air Transport*, Montreal, 2004, p. 3.8-1.

²¹ Corte di Cassazione, sez. un., sentenza 20 settembre 2017 n. 21850, in *Dir. trasp.*, 2018, p. 159 ss., con nota adesiva di M. PIRAS, *La Cassazione pone termine (forse) alle controversie sulla responsabilità delle imprese aeroportuali di handling*, ivi, p. 175 ss., nonché in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 492 ss., con nota critica di D. RUCCO, *L'handler aeroportuale non è sempre un ausiliario del vettore*, e inoltre in *Danno resp.*, p. 303 ss., con nota di F. BERTELLI, in *Danno e resp.*, n. 3, 2018, p. 310 ss. Cfr., inoltre,

giuridica dell'operatore di *handling* aeroportuale. In particolare, le Sezioni Unite affermano che l'attività svolta dall'impresa esercente il servizio di *handling* nell'ambito del trasporto aereo di merci non viene resa in esecuzione di un autonomo contratto di deposito a favore di terzo, concluso tra l'*handler* (promittente) e il vettore (stipulante) a beneficio del mittente o del destinatario, ma rientra, come attività accessoria, nella complessiva prestazione che forma oggetto del contratto di trasporto, la quale non si esaurisce nel mero trasferimento delle cose, ma comprende anche la fase ad esso antecedente (allorché l'*handler* riceve la merce dal mittente in funzione della consegna al vettore, nell'aeroporto di partenza) e la fase ad esso successiva, atteso che tale prestazione deve corrispondere, ai sensi dell'art. 1174 c.c., all'interesse del creditore ad ottenere la riconsegna delle cose trasportate nel luogo, nel termine e con le modalità indicate nel contratto medesimo. Da tale impostazione deriva che l'operatore di *handling* assume la qualifica di ausiliario del vettore.

2.1 La fattispecie sottoposta al vaglio delle Sezioni Unite

Uno spedizioniere professionale ricevette l'incarico di stipulare un contratto di trasporto con un vettore aereo per la spedizione di un collo contenente gioielli da consegnarsi a Città del Messico.

Lo spedizioniere, su incarico della compagnia aerea, consegnò un collo già sigillato ad una primaria società di *handling* che aveva, dunque, provveduto a custodire la merce per una notte nel proprio deposito blindato, sito all'interno dell'aeroporto di Milano Malpensa per poi consegnarlo, il mattino successivo, ad una guardia giurata, dipendente del gestore aeroportuale del predetto scalo, affinché lo scortasse sino al caricamento a bordo.

All'arrivo all'aeroporto di destinazione, i dipendenti della compagnia aerea accertarono che i preziosi erano stati trafugati e sostituiti con altro materiale.

Quindi, lo spedizioniere convenne in giudizio, innanzi al Tribunale di Milano, la compagnia aerea per ottenere il risarcimento del danno e quest'ultima fu autorizzata a chiamare in causa la società di *handling* e il gestore aeroportuale, ritenuti responsabili dell'accaduto, per esserne manlevata in ipotesi di soccombenza.

Il Tribunale accolse la domanda nei confronti della società di *handling* e del gestore aeroportuale rigettando, al contempo, quella nei confronti della compagnia aerea²².

Stessa sorte ebbe il giudizio di appello²³, che si concluse con la sola condanna risarcitoria della società di *handling* e del gestore aeroportuale.

In particolare, secondo la Corte di Appello, la società di *handling* doveva essere ritenuta responsabile, ai sensi dell'art. 1218 c.c. (e, quindi, a titolo di responsabilità contrattuale), sulla base dei seguenti rilievi. In primo luogo perché, secondo la Corte, la

M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti e intermodalità*, Relazione al convegno su “*Il sistema dei trasporti tra innovazione infrastrutturale e riforma del servizio pubblico*” nell'ambito del P.R.I.N. su “*Eguaglianza nei diritti fondamentali nella crisi dello Stato e delle Finanze Pubbliche: una proposta per un nuovo modello di coesione sociale con specifico riguardo alla liberalizzazione e regolazione dei trasporti*”, Roma, Auditorium Via Veneto, 21 e 22 gennaio 2016, in corso di pubblicazione nel volume che raccoglie i relativi atti, curato da M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE, nonché F. GIGLIOTTI, *L'operatore di handling è un ausiliario del vettore: anche la Cassazione (finalmente) se ne avvede*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, p. 342 ss., nota all'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite, Corte di Cassazione, 19 febbraio 2016 n. 3361.

²² Tribunale di Milano, sentenza 26 luglio 2010 n. 9952, depositata in cancelleria il 10 agosto 2010.

²³ Corte di Appello di Milano, sentenza 9 ottobre 2012 n. 3405/12, pubblicata in data 23 ottobre 2012.

società di *handling* aveva concluso, con la compagnia aerea, un contratto di deposito a favore del terzo (lo spedizioniere), assumendo così i relativi obblighi di custodia e riconsegna al vettore nell'interesse del proprietario. Inoltre, seguendo l'iter logico argomentativo del giudice di appello, il contratto di deposito è da ritenersi del tutto distinto dal contratto di trasporto stipulato dallo spedizioniere con il vettore aereo, così che la sua esecuzione si sarebbe potuta ritenere perfezionata soltanto con la consegna delle cose al vettore, mentre l'esecuzione del trasporto avrebbe avuto inizio solo nel momento della materiale apprensione della *res* da parte del vettore e non nel diverso momento di consegna della merce dallo spedizioniere all'*handling*. Da qui la conseguenza che la perdita della cosa prima della consegna al vettore integra, pertanto, gli estremi dell'inadempimento del contratto di deposito a favore del terzo e non quella dell'inadempimento del contratto di trasporto.

A seguito di ricorso per Cassazione proposto in via principale dalla società di *handling*, la terza sezione della Suprema Corte rimetteva gli atti al Primo Presidente²⁴ per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite della questione ed ottenere i necessari chiarimenti in merito alla corretta qualificazione da attribuirsi all'impresa esercente il servizio di *handling* aeroportuale.

2.2 La decisione della Suprema Corte

Con la sentenza in commento le Sezioni Unite invertono l'orientamento tradizionale²⁵ formatosi in materia, che qualificava il rapporto tra *handler* e compagnia aerea in termini di contratto a favore del terzo, mettendo in evidenza le criticità e le potenziali contraddizioni derivanti da siffatta ricostruzione.

Ed invero, secondo la Suprema Corte, la riconducibilità di detto rapporto nell'alveo dell'art. 1411 c.c. e la conseguente negazione della qualifica di "ausiliario" del vettore in capo all'*handler*, non può più essere condivisa in considerazione, da un lato, dei cambiamenti *medio-tempore* intercorsi con il processo di liberalizzazione – con conseguente apertura del mercato agli assetti concorrenziali – e, dall'altro, in ragione delle peculiarità che contraddistinguono il contratto di *handling* e i servizi che dette imprese sono chiamate in concreto ad espletare.

In particolare, secondo la Corte, dall'inquadramento del rapporto in questione in termini di contratto a favore di terzo deriverebbero delle conseguenze inaccettabili dovendo ritenersi, *in primis*, che il terzo destinatario della merce sarebbe vincolato ad un contratto (quello tra l'*handler* e il vettore) in relazione al quale lo stesso non ha potuto

²⁴ Corte di Cassazione, ordinanza 19 febbraio 2016 n. 3361, in *Foro it.*, 2016, V, p. 1755, con nota di L. CAPUTI.

²⁵ In relazione a tale orientamento volto a qualificare in termini di contratto a favore di terzo il rapporto tra *handler* e vettore si vedano Corte di Cassazione, sentenze 24 luglio 1969 n. 2798 (in materia di trasporto marittimo); 11 settembre 1990 n. 9357, in *Corr. giur.*, 1991, p. 185 ss., con nota di L. SINISCALCHI; 14 luglio 1992 n. 8531; 9 ottobre 1997 n. 9810, in *Giust. civ.*, 1998, p. 413 ss., con nota di M. GRIGOLI, *Sulla responsabilità del vettore aereo internazionale per la perdita della merce depositata presso un'impresa esercente l'handling* e in *Dir. trasp.*, 1998, p. 502 ss., con nota di S. GIACOBBE, *Sulla legittimazione del vettore all'azione contro l'impresa di "handling" per il danno subito dal destinatario*; 26 novembre 2003 n. 18074, in *Danno resp.*, 2004, p. 974 ss., con nota di M. DELLACASA *Vettore, gestore aeroportuale e responsabilità per la perdita dei beni trasportati*; 22 giugno 2007 n. 14593, in *Dir. trasp.*, 2009, p. 171 ss., con nota di E. AMADEO, *Responsabilità dell'operatore di handling per la custodia delle merci da trasportare*. In relazione al trasporto di persone si veda Corte di Cassazione, Sentenza 25 settembre 2001 n. 12015.

incidere negozialmente e che il predetto contratto risulta stipulato da un soggetto di cui, sovente, non conosce neanche le generalità.

Inoltre, il vettore, in ipotesi di condanna al risarcimento del danno del solo *handler*, sarebbe esposto all'azione di rivalsa prevista in favore di quest'ultimo dai formulari elaborati dalla IATA²⁶ senza poter invocare le limitazioni di responsabilità stabilite dalla disciplina internazionale del trasporto aereo, giacché l'azione di rivalsa trarrebbe origine dal contratto di *handling* e non da quello di trasporto.

Da tale qualificazione, infine, deriverebbe che l'*handler*, in virtù del contratto di deposito a favore di terzo, non potrebbe avvalersi delle predette limitazioni derivanti dal diritto uniforme, *ex art. 30, comma 1, della Convenzione di Montreal* (salva la loro inapplicabilità, prevista al successivo comma 3, per dolo o temerarietà), di cui invece potrebbe beneficiare se fosse chiamato a rispondere, a titolo extracontrattuale, quale preposto del vettore.

Le Sezioni Unite, inoltre, in conformità ai dubbi già palesati nell'ordinanza, rilevano come ricostruendo il legame giuridico tra vettore e *handler* in termini di contratto a favore di terzo si dovrebbe giungere all'affermazione secondo cui il momento iniziale dell'esecuzione del contratto di trasporto sarebbe da individuare non nella fase di consegna della merce (dal mittente all'*handler*), ma in quella in cui questa viene consegnata al vettore aereo; specularmente, l'esecuzione finale del contratto di trasporto cesserebbe con la consegna della merce all'*handler* di destinazione, perché questi provveda poi alla consegna all'avente diritto. Tale assunto, però, appare difficilmente compatibile con la disciplina codicistica dettata in materia di trasporto di cose e, segnatamente, con l'art. 1687 c.c.²⁷ che impone al vettore l'obbligo di consentire al ricevente l'apprensione materiale della merce trasportata.

Da ultimo, l'orientamento tradizionale appare ormai superato dal disposto dell'art. 953 del cod. nav.²⁸ che, seppur non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio, costituisce comunque, a parola della Corte, un "*utile strumento interpretativo idoneo a consentire una soluzione più aderente alla realtà economico-normativa del rapporto di handling, oltre che diacronicamente coerente e conforme alla volontà espressa in proposito dal legislatore*".

Come noto, in virtù di tale norma, "*il vettore è responsabile delle cose consegnategli per il trasporto fino al momento della riconsegna al destinatario, anche se prima della riconsegna le cose siano affidate, o nell'interesse del vettore per esigenze della scaricazione o per ottemperare a un regolamento aeroportuale, a un operatore di assistenza a terra o ad altro ausiliario*"²⁹.

²⁶ A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, la maggior parte dei contratti di *handling* vengono stipulati sulla base dello *Standard Ground Handling Agreement* (SGHA). In dottrina, C. DE MARZI, *Lo Standard Ground Handling Agreement SGHA della IATA e le clausole limitative di responsabilità*, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 509 ss.; A. MASUTTI, *La responsabilità per danni a persone o cose dell'handler aeroportuale nello standard ground handling agreement (SGHA)* in S. BUSTI, E. SIGNORINI, G.R. SIMONCINI (a cura di), *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, Torino, 2016.

²⁷ L'art. 1687 c.c. prevede, al primo comma, che "*Il vettore deve mettere le cose trasportate a disposizione del destinatario nel luogo, nel termine e con le modalità indicati dal contratto o, in mancanza, dagli usi*".

²⁸ Articolo sostituito dall'articolo 14 del d.lgs. 15 marzo 2006 n. 151.

²⁹ Secondo parte della dottrina, la responsabilità del vettore sarebbe dovuta affermarsi anche prima dell'intervento del legislatore del 2006 sull'art. 953 del cod. nav. Sul punto si veda M.M. COMENALE PINTO, *Responsabilità per passeggeri e merci in ambito aeroportuale* in S. BUSTI, E. SIGNORINI, G.R. SIMONCINI (a cura di), *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione*,

Dunque, l'impossibilità di ricondurre il rapporto esistente tra compagnia aerea e impresa di servizi di assistenza a terra nel novero del contratto a favore di terzi induce a ritenere l'*handler* quale ausiliario del vettore di cui quest'ultimo si avvale per far fronte (alla propria) obbligazione di riconsegna delle cose trasportate³⁰.

In altri termini, dunque, qualora un vettore non ritenga di provvedere in proprio a completare la complessa filiera delle operazioni riguardanti il trasporto di merci, avvalendosi di un "terzo" ovvero di un "*handling agent*" e stipulando con il medesimo un contratto di appalto di servizi, il vettore rimane unico soggetto obbligato nei confronti del destinatario alle prestazioni di custodia e riconsegna della merce, indipendentemente dalla temporanea detenzione da parte dell'*handling agent*.

Dal riconoscimento all'impresa di *handling* della posizione di ausiliario del vettore discendono, a cascata, una serie di conseguenze, soprattutto in termini di responsabilità, messe in risalto dalle Sezioni Unite con la sentenza in commento.

In particolare, secondo la Suprema Corte, l'impossibilità di individuare un autonomo rapporto obbligatorio tra l'*handler* e il mittente e/o il destinatario delle cose trasportate comporta che questi ultimi non acquistano la legittimazione diretta ad agire contrattualmente nei confronti dell'*handler* in ipotesi di perdita o avaria delle cose nella fase in cui lo stesso le aveva in custodia.

Quindi, l'*handler* non può essere chiamato a rispondere a titolo contrattuale nei confronti del mittente o del destinatario essendo la relativa responsabilità rilevante secondo il generale principio di cui all'art. 2043 c.c.

Di contro, il vettore, avvalendosi dell'*handler* nell'esecuzione del contratto di trasporto, è responsabile (anche) del fatto proprio di quest'ultimo ai sensi dell'art. 1228 c.c., secondo cui "*salva diversa volontà delle parti, il debitore che nell'adempimento dell'obbligazione si vale dell'opera di terzi, risponde anche dei fatti dolosi o colposi di costoro*".

Dalla ricostruzione in termini di (esclusiva) responsabilità extracontrattuale dell'*handler* in caso di danni arrecati alla merce durante l'espletamento del contratto di trasporto deriva, infine, un'ulteriore conseguenza di rilievo.

La qualificazione del prestatore di servizi di assistenza a terra in termini di ausiliario del vettore consente infatti di estendere allo stesso, da un lato, le limitazioni di responsabilità previste dalla Convenzione di Montreal in favore del vettore aereo e dei suoi dipendenti o incaricati e, dall'altro, la possibilità di avvalersi della disciplina contenuta nella medesima Convenzione in tema di decadenza dall'azione risarcitoria e di prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

A tal ultimo riguardo, l'art. 35 della Convenzione prevede un regime prescrizione breve tenuto conto che il diritto al risarcimento per danni si prescrive nel termine di due anni decorrenti dal giorno di arrivo a destinazione o dal giorno previsto per l'arrivo a destinazione dell'aeromobile o dal giorno in cui il trasporto è stato interrotto.

cit., p. 149 ss., p. 157 secondo cui "*al medesimo risultato, nonostante la tendenza giurisprudenziale contraria, si sarebbe potuti e dovuti pervenire anche in via interpretativa, sulla base del testo originario del codice della navigazione, nonché di quello della Convenzione di Varsavia, come della Convenzione di Montreal, in base alle previsioni sull'ambito crono-spaziale della responsabilità vettoriale nel trasporto aereo sia di merci sia di bagagli, rispetto ad attività comunque necessarie all'esecuzione della prestazione di trasferimento, oggetto dell'obbligazione di trasporto assunta dal vettore*".

³⁰ In senso critico alla qualificazione *tout court* dell'*handler* quale ausiliario del vettore si veda D. RUCCO, *L'handler aeroportuale non è sempre un ausiliario del vettore*, cit., p. 492 ss.

3. Conclusioni

La decisa presa di posizione della Sezione Unite rappresenta, senza dubbio, un importante passo avanti in materia.

Ed invero, a seguito dell'adozione della direttiva 96/67/CE e del recepimento, nell'ordinamento nazionale, delle sue previsioni con il decreto legislativo n. 18/1999, il mercato dei servizi di assistenza a terra è stato aperto alle regole del mercato e, in Italia, si è assistito, inizialmente, ad una positiva fase di espansione e di crescita del settore, con immediati benefici dal punto di vista concorrenziale e il superamento di vecchi baluardi monopolistici, salvo poi subire, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, una grave battuta d'arresto, cui ha fatto seguito un forte incremento del contenzioso, una sempre maggiore conflittualità con i lavoratori, l'abbattimento dei prezzi e, talvolta, della qualità dei servizi offerti, complice anche la saturazione del settore e il peggioramento delle condizioni logistiche in cui le società di *handling* si sono trovate ad operare.

Al progressivo aumento dei prestatori di servizi di assistenza a terra certificati ad operare sul mercato italiano non è purtroppo sempre corrisposto un accrescimento della qualità dei servizi offerti e l'esperienza maturata in quasi venti anni ha spinto l'ENAC ad intensificare l'attività di vigilanza volta a verificare la sussistenza delle condizioni perché l'espletamento dei servizi a terra avvenga nel rispetto di elevati standard di sicurezza.

Nella complessa filiera del trasporto aereo, le imprese di *handling* sono senza dubbio quelle che, nonostante la crescita del settore, hanno subito maggiori danni, proprio in ragione di una concorrenza eccessiva basata su politiche sconcordate di abbattimento dei costi e di conseguente abbassamento degli standard qualitativi dei servizi offerti, di pratiche commerciali scorrette o di *dumping* che hanno portato, nel migliore dei casi, all'attivazione delle procedure di protezione sociale e che spesso sono sfociate in procedure concorsuali, con tutte le conseguenze connesse³¹.

Ebbene, la sentenza in commento sembra aver recepito i cambiamenti registratisi nel mercato di riferimento atteso il risalto dato alla liberalizzazione e alla conseguente impossibilità di ritenere le compagnie aeree vincolate alla scelta di un unico prestatore di servizi di assistenza a terra.

Inoltre, proprio in ragione della peculiarità del mercato e della complessa filiera che caratterizza il trasporto aereo di merci, le imprese di *handling* finalmente potranno beneficiare delle limitazioni di responsabilità accordate dalla Convenzione di Montreal.

Pertanto, la decisione delle Sezioni Unite, e la riconosciuta qualità di ausiliario del vettore in capo all'impresa di *handling*, oltre ad apparire pienamente conforme al dettato normativo interno e rispondente al mutato scenario di riferimento venutosi a delineare, avvicina il nostro ordinamento all'indirizzo prevalente della giurisprudenza degli altri Paesi aderenti alle convenzioni internazionali sul trasporto aereo.

³¹ In correlazione allo scenario delineato, la proliferazione delle imprese di *handling* e la sempre più frequente saturazione degli scali, con conseguente rischio per la sicurezza delle operazioni aeroportuali, hanno indotto l'ENAC a limitare il numero di prestatori ammessi ad operare in alcuni aeroporti nazionali. Allo stato, risultano già limitati gli scali di Roma Fiumicino, Napoli e Venezia e sono in corso di emanazione i provvedimenti di limitazione dell'Aeroporto di Milano Malpensa e Milano Linate essendosi già tenute, nel mese di agosto 2018, le consultazioni con gli utenti.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI